**Tribunal administratif**
**du Grand-Duché de Luxembourg**
**3e chambre**

N° 35069 du rôle
Inscrit le 14 août 2014

**Audience publique de vacation du 22 juillet 2015**

Recours formé par
la société anonyme ... S.A., …
contre une décision de la directrice adjointe à la formation professionnelle et une décision du ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse
en matière d'aides financières pour formations continues

---

**JUGEMENT**

Vu la requête inscrite sous le numéro 35069 du rôle et déposée le 14 août 2014 au greffe du tribunal administratif par Maître Steve Helminger, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la société anonyme ... S.A., établie et ayant son siège social à L-…, inscrite au Registre de commerce et des sociétés de Luxembourg sous le numéro …, représentée par son conseil d'administration actuellement en fonctions, tendant à la réformation, sinon à l'annulation d'une décision de la directrice adjointe à la formation professionnelle datée du 21 mars 2014 refusant l'octroi d'une aide financière étatique et d'une décision confirmative datée du 23 mai 2014 du ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 3 novembre 2014 ;

Vu le mémoire en réplique de Maître Steve Helminger, déposé au greffe du tribunal administratif en date du 2 décembre 2014 pour compte de la société anonyme ... S.A;

Vu le mémoire en duplique du délégué du gouvernement, déposé au greffe du tribunal administratif en date du 23 décembre 2014,

Vu les pièces versées en cause et notamment les décisions attaquées ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Anne Claire Blondin, en remplacement de Maître Steve Helminger, ainsi que Monsieur le délégué du gouvernement Yves Huberty en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 10 juin 2015 ;

Vu le mémoire complémentaire du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 17 juin 2015,

Vu le mémoire complémentaire de Maître Steve Helminger, déposé au greffe du tribunal administratif en date du 26 juin 2015,

Le juge-rapporteur entendu en son rapport complémentaire, ainsi que Maître Anne Claire Blondin, en remplacement de Maître Steve Helminger, et Madame le délégué du gouvernement Claudine Konsbrück en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 1er juillet 2014.

---

Par une décision du 14 août 2012, n° …, le ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle approuva le plan de formation lui soumis par la société anonyme ... S.A., ci-après désignée par « la société ... », en vue d'un cofinancement de l'Etat sous forme d'une aide directe conformément à l'article L.542-13 du Code du travail et visant l'année 2012.

Le 17 mai 2013, la société ... soumit audit ministre le rapport final visant les formations de l'année 2012.

Par un courrier du 21 mars 2014, la directrice adjointe à la formation professionnelle auprès du ministère de l'Education nationale, d'Enfance et de la Jeunesse, service de la formation professionnelle, en se référant à un avis de la commission consultative instituée par l'article L.542-11 (4) du Code du travail, ci-après désignée par « la commission consultative », du 13 mars 2014 prit la décision suivante :

« *Lors de la réunion du 13 mars 2014, la commission consultative instituée par l'article L.542-11.(4) du Code du Travail a donné un avis négatif sur le dossier susmentionné. Lors de l'analyse, entre autres, les constats suivants ont été faits:*

- *Le 7 février 2012 Mme. ... forme Mme. ... en « Déclaration de TVA » pendant 8 heures et le même jour elle forme M. ... en « Pointages et contrôles comptes » pendant 8 heures.*
- *Le 8 février 2012 Mme. ... forme Mme. ... en (( Saisie des banques » pendant 8 heures et le même jour elle forme M. ... en « Pointages et contrôles comptes » pendant 4 heures.*
- *Le 9 février 2012 Mme. ... forme Mme. ... en « Saisie des banques » pendant 8 heures et le même jour elle forme M. ... en « Saisie des salaires et pointage » pendant 8 heures....*

*Comme il s'agit en l'occurrence d'une manoeuvre frauduleuse, le rapport final a été refusé et vous perdez votre droit à l'aide financière de l'État prévue par la législation ayant pour objet le soutien et le développement de la FPC.* […] ».

Par un courrier du 3 avril 2014, la société ... s'adressa au ministère de l'Education nationale, service formation professionnelle, pour demander la reconsidération de cette position.

Suite à un avis négatif du 8 mai 2014 de la commission consultative, la directrice adjointe à la formation professionnelle déclarant agir pour le ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, ci-après désigné par « le ministre », informa la société ... que les éléments lui soumis ne permettraient pas de revenir sur sa décision du 21 mars 2014.

Par une requête déposée au greffe du tribunal administratif le 14 août 2014, la société ... a fait introduire un recours principalement en réformation et subsidiairement en annulation contre une décision du ministre du 21 mars 2014 ainsi qualifiée portant rejet du rapport final pour formation professionnelle continue et portant son exclusion du droit à l'aide financière étatique prévue par la législation afférente, ainsi que contre une décision confirmative du ministre du 23 mai 2014.

Dans la mesure où, en vertu de l'article L.542-19 (3) du Code du travail, un recours en réformation est prévu uniquement contre les décisions d'exclusion des avantages prévus en matière de formation continue, il convient de clarifier au préalable, au regard des contestations des parties à cet égard, la portée des écrits déférés, la société ... argumentant qu'ils emporteraient l'exclusion des avantages susceptibles d'être accordés en la matière, alors que la partie étatique soutient qu'aucune décision d'exclusion n'aurait été prise.

Il se dégage des termes du courrier du 21 mars 2014 que, d'une part, le rapport final de la formation continue a été refusé et que, d'autre part, en conséquence, la société ... perd le droit à l'aide financière de l'Etat prévue par la législation afférente. L'écrit du 23 mai 2014 est purement confirmatif et n'apporte pas d'éléments nouveaux par rapport au courrier du 21 mars 2014. Si la mention de la perte du droit à l'aide financière et la référence faite à une fraude peut, le cas échéant, prêter à confusion sur la question de savoir si l'aide pour l'année 2012 est refusée ou si, de manière générale, la demanderesse est exclue du bénéfice des aides litigieuses, face à la position de l'Etat telle que confirmée à travers les mémoires en réponse et duplique, le tribunal est amené à retenir que les décisions litigieuses n'emportent pas l'exclusion de la société demanderesse des aides, mais, à côté du refus d'approbation du rapport final, simplement le refus d'octroi de l'aide visant l'année 2012 sur lequel a porté le projet de formation tel qu'il a été approuvé le 14 août 2012. S'il est vrai que dans son mémoire en réponse, le délégué du gouvernement semble insinuer que suite à l'avis négatif de la commission consultative, le dossier n'aurait pas été continué au ministre et que la procédure aurait été arrêtée, il n'en reste pas moins qu'au regard des courriers des 21 mars et 23 mai 2014 une décision de refus a été prise.

L'article L.542-19 (3) du Code du travail prévoyant un recours en réformation uniquement par rapport aux décisions d'exclusion des aides y prévues, et dans la mesure où les décisions litigieuses n'emportent pas exclusion de ces aides, seul un recours en annulation a pu être introduit en l'espèce.

Le tribunal est dès lors incompétent pour connaître du recours principal en réformation.

En revanche, le recours subsidiaire en annulation est à déclarer recevable, pour avoir par ailleurs été introduit dans les formes et délai de la loi.

A l'audience des plaidoiries, le tribunal a soulevé d'office la question de la compétence de la directrice adjointe à la formation professionnelle pour prendre la décision du 21 mars 2014.

A cet égard, la partie étatique fait valoir que si la décision du 21 mars 2014 avait certes été signée par Madame ... en sa qualité de directrice adjointe à la formation professionnelle, celle du 23 mai 2014 aurait été signée par celle-ci pour le ministre. Dans la mesure où la décision du

23 mai 2014 confirmerait purement et simplement celle du 21 mars 2014, la deuxième décision aurait régularisé la première d'un point de vue de la compétence.

La société ... pour sa part fait valoir que les décisions relatives au cofinancement du programme de formation professionnelle continue relèveraient de la compétence du ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, de sorte que la décision du 21 mars 2014, signée par Madame ... en sa qualité de directrice adjointe à la formation professionnelle et non pas pour le compte du ministre, serait à annuler pour incompétence de son auteur.

La demanderesse fait en outre valoir que la décision du 23 mai 2014, bien qu'elle ait été prise par Madame ... pour le ministre, ne ferait que confirmer celle du 21 mars 2014. Comme cette dernière décision serait entachée de nullité pour incompétence, la décision confirmative n'aurait pas pu la régulariser d'un point de vue de la compétence et cette décision confirmative devrait alors suivre le même sort et encourir pareillement l'annulation.

En vertu des dispositions combinées des articles 1er et 16 du règlement grand-ducal du 22 janvier 2009 pris en exécution de 1. la section 2 du chapitre II du titre IV du Livre V du Code du Travail 2. la loi modifiée du 28 décembre 1988 règlementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, ci-après désigné par « le règlement grand-ducal du 22 janvier 2009 », le ministre ayant la formation professionnelle continue en ses attributions, en l'occurrence, le ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, est compétent pour approuver le rapport final.

Force est de constater que la décision du 21 mars 2014 a été signée par Madame ... en sa qualité de directrice adjointe à la formation professionnelle, sans qu'il ne se dégage ni du contenu dudit courrier, ni des indications relatives au signataire de la lettre, que Madame ... ait signé cette lettre au nom du ministre, de sorte qu'il y a lieu d'admettre que la décision émane de la directrice adjointe à la formation professionnelle agissant en son propre nom.

Or, dans la mesure où la décision du 21 mars 2014 relève de la compétence du ministre, elle est à annuler pour incompétence de son auteur.

En revanche, la décision du 23 mai 2014 n'est pas entachée du vice d'incompétence. En effet, ledit courrier précise clairement que la directrice adjointe à la formation professionnelle l'a signé pour le compte du ministre, de sorte qu'elle a été prise par l'autorité compétente en la matière, étant relevé que la délégation de signature de Madame ... n'est pas remise en cause. La circonstance que cette décision intervient sur recours gracieux et qu'elle confirme la première décision, qui vient d'être annulée, n'est, contrairement à ce qui est soutenu par la demanderesse, pas de nature à impliquer la nullité de la décision du 23 mai 2014, puisque celle-ci est à considérer comme une décision propre et autonome du ministre.

En premier lieu, la demanderesse invoque un défaut de motivation sur le fondement de l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, ci-après désigné par « le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 ». A cet égard, elle fait valoir que la décision du 21 mars 2014 invoquerait uniquement l'article L.542-11 (4) du Code du travail relatif aux missions et au fonctionnement de la commission consultative et que cette disposition ne mentionnerait pas un refus

d'approbation du rapport final ou une décision d'exclusion d'une entreprise du bénéfice des aides étatiques en matière de formation professionnelle continue. Il s'ensuivrait que dans la mesure où l'article L.542-11 (4) du Code du travail ne pourrait justifier les décisions entreprises, celles-ci seraient dépourvues de base légale valable.

Le délégué du gouvernement conclut au rejet de ce moyen.

Aux termes de l'article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 « *Toute décision administrative doit baser sur des motifs légaux.*

*La décision doit formellement indiquer les motifs par l'énoncé au moins sommaire de la cause juridique qui lui sert de fondement et des circonstances de fait à sa base, lorsqu'elle* […] *refuse de faire droit à la demande de l'intéressé* […] ».

Cette disposition consacre dès lors le principe que d'une manière générale toute décision administrative doit reposer sur des motifs légaux, et que certaines catégories de décisions doivent formellement indiquer les motifs par l'énoncé au moins sommaire de la cause juridique qui leur sert de fondement et des circonstances de fait à leur base.

A cet égard, il convient de préciser que la sanction de l'obligation de motiver une décision administrative consiste dans la suspension des délais de recours. La décision reste valable et l'administration peut produire ou compléter les motifs postérieurement et même pour la première fois devant le juge administratif (Cour. adm. 8 juillet 1997, n° 9918 C du rôle, Pas. adm. 2015, V° Procédure administrative non contentieuse, n° 76).

S'agissant en l'espèce d'une décision refusant de faire droit à une demande en obtention d'une aide étatique, elle est soumise à l'obligation de motivation expresse inscrite à l'article 6 précité.

D'emblée, il convient de relever que l'examen des contestations de la demanderesse par rapport à la décision du 21 mars 2014 devient surabondant, cette décision ayant été annulée pour incompétence de son auteur.

S'il est vrai que la décision du ministre du 23 mai 2014 confirme purement et simplement celle du 21 mars 2014, et ne contient pas une indication propre des motifs de fait et de droit à sa base, et qu'elle ne peut pas non plus s'appuyer, en termes de motivation, sur la décision du 21 mars 2014, celle-ci étant annulée à travers le présent jugement, force est de constater que le délégué du gouvernement a exposé, à suffisance, à travers ses mémoires en réponse et en duplique les éléments de fait à la base de la décision, à savoir la circonstance que sur les journées du 7 au 9 février 2012, une personne aurait formé pendant 8 heures des personnes différentes sur des thèmes différents, ce que le ministre qualifie de manœuvre frauduleuse en matière de formation continue, et a par ailleurs énoncé le fondement juridique de la décision en passant en revue la procédure d'octroi de l'aide directe en matière de formation continue.

Il s'ensuit que le moyen afférent est à rejeter comme n'étant non fondé, étant relevé que l'indication des motifs n'est pas à confondre avec le bien-fondé des motifs.

En second lieu, la demanderesse invoque l'illégalité de l'article L.542-19 (3) du Code du travail, au motif que cette disposition se heurterait au principe de non-rétroactivité des lois, de sorte que son application devrait être écartée.

La demanderesse invoque ensuite une violation de la loi et des formes destinées à protéger les intérêts privés au motif que, contrairement aux exigences de l'article L.542-19 (3) du Code du travail, elle n'aurait jamais été entendue en ses explications et moyens de défense préalablement à la prise de la décision litigieuse. Par ailleurs, aucune copie de l'avis de la commission consultative ne lui aurait été communiquée. Elle en conclut que conformément à l'article L.542-19 (3) du Code du travail, le non-respect des formalités procédurales y inscrites, ayant trait aux droits de la défense, devrait entraîner l'illégalité tant de la procédure de consultation que de la décision.

Le délégué du gouvernement conclut au rejet de ces moyens.

Dans la mesure où, tel que cela vient d'être retenu ci-avant, la décision litigieuse ne porte pas exclusion des aides étatiques pour la formation professionnelle continue conformément à l'article L.542-19 (3) du Code du travail, en vertu duquel *« Peuvent être exclues du bénéfice des présents avantages, pour une durée n'excédant pas 10 ans, les entreprises qui ont tenté d'obtenir indûment une participation financière de l'État telle que prévue à l'article L. 542-12, soit au moyen d'informations inexactes ou incomplètes, soit par l'introduction répétée des mêmes pièces. La décision d'exclusion est prise par le ministre ayant la formation professionnelle dans ses attributions sur avis de la commission prévue à l'article L. 542-11, l'intéressée entendue en ses explications et moyens de défense. Un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif contre la décision du ministre. Il doit être introduit dans un délai de trois mois à compter de la notification de la décision à l'entreprise* », et n'est partant pas fondée sur cette disposition, les moyens afférents, qui reposent sur la prémisse que cette disposition ait été appliquée par le ministre, sont à rejeter comme étant inopérants en l'espèce.

La demanderesse invoque encore une irrégularité de procédure tenant à la composition de la commission consultative qui, lors de sa réunion du 8 mai 2014, n'aurait pas correspondu aux exigences posées par l'article L.542-11 (4) du Code du travail, en citant à cet égard les dispositions afférentes à la composition de la commission consultative.

Aux termes de l'article L.542-11 (4) du Code du travail : « *Il est créé une commission consultative qui a pour mission:*

*1. de conseiller le ministre dans le domaine du soutien et du développement de la formation professionnelle continue au sens du présent chapitre;*

*2. de donner son avis dans tous les cas prévus par le présent chapitre et les règlements y afférents;*

*3. de se prononcer sur les approbations, les rapports finaux et les bilans tels que définis aux articles L. 542-8 à L. 542-11.*

*La commission consultative se compose:*

*1. d'un représentant du ministre ayant la Formation professionnelle continue dans ses attributions, comme président;*

*2. d'un représentant du ministre ayant le Travail dans ses attributions;*

*3. d’un représentant du ministre ayant les Classes moyennes dans ses attributions;*
*4. d’un représentant du ministre ayant l’Economie dans ses attributions;*
*5. de deux représentants du ministre ayant les Finances dans ses attributions, dont un agent de l’Administration des Contributions directes.*

*Il est désigné pour chacun des membres ci-dessus un membre suppléant. Les membres et leurs suppléants sont nommés par le ministre ayant la Formation professionnelle continue dans ses attributions, sur proposition des ministres respectifs, pour un terme renouvelable de cinq ans.*

*Le président et les membres peuvent se faire remplacer de plein droit par leurs suppléants. La commission se réunit sur convocation de son président. Elle peut s’adjoindre des experts. Le secrétariat est assuré par un agent à choisir par le président.*

*Le fonctionnement de la commission sera déterminé par règlement d’ordre intérieur.*

*L’indemnisation des membres et experts se fait suivant les modalités déterminées par règlement grand-ducal.* ».

Il se dégage de l’avis de la commission consultative du 8 mai 2014, sur lequel est basée la décision du ministre du 23 mai 2014, que ladite commission est composée de six membres effectifs et de six membres suppléants, représentants des ministres mentionnés sub 1 à 5 de l’article L.542-11 (4) du Code du travail, à savoir deux représentants du ministère des Finances, dont un représentant de l’administration des Contributions directes, deux représentants du ministère de l’Economie, étant relevé que les classes moyennes sont aussi dans les attributions aussi du ministère de l’Economie, un représentant du ministère du Travail, de l’Emploi, de l’Economie sociale et solidaire et un représentant du ministère de l’Enfance, de la Jeunesse et de l’éducation, service de la formation professionnelle continue.

Il s’ensuit que le moyen afférent est à rejeter comme étant non fondé.

La demanderesse invoque encore une irrégularité de l’avis de la commission consultative du 8 mai 2014 quant aux membres ayant donné leur avis. A cet égard, elle souligne qu’il ressortirait du procès-verbal afférent que lors de la réunion seules trois réponses favorables, quant à la question de savoir si elle avait commis une fraude, auraient été émises, le rapport portant la mention des représentants du ministère des Finances, du ministère de l’Economie et du ministère de l’Education nationale, de l’Enfance et de la Jeunesse. Or, les signatures des représentants du ministère du Travail, du ministère des Finances agissant en dehors de la sphère de l’administration des Contributions directes et du second représentant du ministère de l’Economie feraient défaut sur le rapport en cause, fait dont elle déduit que ces représentants n’auraient manifestement pas assisté à la réunion du 8 mai 2014. Il s’ensuivrait que l’avis aurait été pris en violation de l’article L.542-11 (4) du Code du travail, seuls trois membres de la commission ayant exprimé un vote sur les six membres prévus, l’avis n’ayant au demeurant pas pu recueillir une majorité et n’ayant partant aucune valeur juridique.

Le délégué du gouvernement conclut au rejet de ce moyen, tout en renvoyant au règlement interne de la commission consultative.

Il se dégage de l'avis de la commission consultative du 8 mai 2014 que seulement trois de ses membres ont exprimé une voix, en donnant un avis favorable afin de retenir une fraude à charge de la société demanderesse, de sorte qu'il y a lieu de retenir que seulement trois membres ont assisté à la réunion afférente.

Néanmoins, si l'article L.542-11 (4) du Code du travail prévoit que la commission consultative est composé de six membres, composition qui, au regard de la liste des membres de ladite commission figurant au rapport litigieux et tel que cela a été retenu ci-avant, est complète, c'est à tort que la demanderesse entend déduire de cette disposition qu'obligatoirement tous les membres de la commission consultative doivent être présents et avoir exprimé un vote pour que l'avis soit régulier, une telle obligation ne se dégageant en effet pas de la loi.

Au-delà de ce constat, l'article 2 du règlement d'ordre intérieur de la commission consultative, auquel renvoie l'article 542-11 (4) du Code du travail précité, et indépendamment de la question de la valeur juridique de ce règlement interne à l'égard des tiers, prévoit que la commission consultative peut valablement délibérer si au moins trois de ses membres sont présents, ce qui a été le cas en l'espèce.

Il s'ensuit que le moyen afférent est à rejeter comme étant non fondé.

Quant aux moyens d'irrégularité de l'avis de la commission consultative du 13 mars 2014, invoqués par ailleurs par la société demanderesse, l'examen de ces moyens devient surabondant dans la mesure où le tribunal vient d'annuler la décision prise à la suite dudit avis.

La demanderesse invoque encore un excès de pouvoir, en soulignant que l'article L.542-19 (3) du Code du travail prévoirait une faculté de prononcer l'exclusion du bénéfice des aides étatiques, laissée à la libre appréciation du ministre, et non pas une obligation.

Or, en l'espèce, la décision ne serait ni appropriée, ni proportionnée.

A cet égard, la demanderesse fait valoir qu'elle aurait investi au titre des frais de formation pour l'année 2012 la somme totale de … €, en précisant que les frais administratifs et de suivi se seraient élevés à … €, de manière à porter le budget pour la formation au montant de … €, correspondant à 2.309 heures de formation.

Elle fait valoir qu'en substance le ministre lui reprocherait d'avoir délibérément fourni des fausses informations à l'administration et d'avoir sciemment tenté de gonfler artificiellement le nombre d'heures de formation pour obtenir indûment une participation financière de l'Etat.

Or, elle n'aurait eu aucune intention frauduleuse, mais il s'agirait d'une simple erreur de saisie des données, suite à un malentendu sur l'utilisation des fiches, ce qu'elle aurait expliqué dans son courrier du 3 avril 2014.

Elle souligne encore que les erreurs de saisie s'expliqueraient par des difficultés d'application pratique suscitées par la législation en la matière, difficultés dont le ministère serait d'ailleurs conscient pour avoir publié en novembre 2013 une notice explicative intitulée « *aide à l'aide financière de l'Etat en matière de formation professionnelle continue* » servant

« *essentiellement à faciliter la préparation d’une demande d’approbation, d’un rapport final ou d’un bilan annuel* ».

L’erreur se limiterait à la formation de deux salariés durant 3 jours et le calcul porterait sur 54 heures pour la formatrice au lieu de 30 heures en réel, soit une différence de 24 heures qui, vu le volume annuel de ses formations, correspondrait à un taux d’erreur de 1,03 %, ce qui aboutirait à une différence de budget de formation pour l’année 2012 de moins de 2.000 €.

Les mesures prises seraient dès lors manifestement disproportionnées au vu de l’ampleur moindre des erreurs commises et du fait que le budget annuel de formation dépasserait largement le montant de 75.000 € prévu par la loi, même après le retranchement des 24 heures inscrites par erreur dans les listes de présence de février 2012.

Elle estime qu’au lieu de refuser le rapport final et de l’exclure de son droit à l’aide financière en matière de formation, le ministre aurait dû lui demander de rectifier les erreurs de saisie, tout en donnant à considérer que si le ministre l’avait entendue en ses explications, elle aurait eu l’occasion de rectifier les erreurs.

La demanderesse reproche encore au ministre de ne pas avoir indiqué la durée de la mesure d’exclusion, ce qui confirmerait le caractère arbitraire de la décision.

Par rapport à son moyen fondé sur l’excès de pouvoir, la demanderesse fait encore valoir que la commission consultative, respectivement le ministre, se seraient essentiellement basés sur une notice explicative pour refuser le rapport final. Or, cette notice explicative aurait été publiée par l’Institut national pour le développement de la formation professionnelle continue (INFPC) seulement en novembre 2013, alors que son rapport final aurait été introduit en mai 2013, soit antérieurement à la publication de cette notice explicative. Le ministre ne pourrait dès lors pas lui reprocher d’avoir soumis un rapport final en méconnaissance d’informations fournies dans une notice informative publiée seulement six mois plus tard et qu’elle aurait forcément ignoré à ce moment-là.

Dès lors, les faits reprochés étant le résultat d’erreurs commises sans la moindre intention frauduleuse, qu’elle n’aurait certainement pas commises si elle avait disposé de la notice explicative au moment de la rédaction de son rapport final, la demanderesse fait valoir que la décision serait disproportionnée, et cela d’autant plus que les erreurs commises n’auraient eu une incidence que minime sur le montant de l’aide à allouer et qu’elle aurait toujours fait preuve de bonne foi à l’égard de l’administration.

Elle souligne encore que, constituée en février 2007, elle aurait en 2012 pour la première fois établi un rapport final, puisque son budget de formation n’aurait jamais dépassé 75.000 €. Afin d’établir ce rapport, elle aurait disposé uniquement des informations fournies au cours d’une formation express d’une demie heure dispensée par Monsieur ..., membre de l’INFPC, qui se seraient avérés lacunaires et difficiles dans l’application. Le fait pour l’INFPC de publier par après une notice explicative en novembre 2013 prouverait à suffisance les difficultés auxquelles auraient dû faire face les entreprises pour remplir les rapports finaux.

Le délégué du gouvernement conclut au rejet de ces moyens et donne à considérer qu'en l'espèce, une formation aurait été dispensée par un seul formateur à des nouvelles recrues sur le même laps de temps et sur deux thèmes de formation différents. Or, pour voir si une formation rentre dans une des catégories de formation pour lesquelles les coûts salariaux et ceux de formation peuvent être éligibles, la commission consultative procéderait à une analyse dudit type de formation en se basant sur les explications données dans la notice explicative. Cette notice servirait à éclairer et à détailler les points qui n'ont été repris ni dans la loi ni dans le règlement d'application. Il s'agirait d'une pratique administrative instaurée en 2001 par la commission consultative, que la notice explicative ne serait venue que valider.

La notice explicative distinguerait entre une formation dispensée par un formateur interne, elle-même répartie en formation interne structurée et formation d'adaptation au poste du travail.

La formation interne structurée serait celle qui est dispensée par un formateur pour au moins deux participants pour un même thème de formation et il existerait un formulaire spécifique pour la liste de présences, qui constituerait une pièce justificative au dossier. La formation dispensée par la demanderesse aurait été assurée par un seul formateur pour deux participants sur un même laps de temps et sur deux thèmes de formation différents. De ce fait, elle ne rentrerait pas dans cette catégorie de formation éligible pour le remboursement des frais salariaux.

La formation d'adaptation au poste de travail consisterait en revanche dans la plupart des cas dans une formation d'insertion de nouveaux recrus. Elle pourrait être dispensée par un ou plusieurs formateurs internes et se déroulerait à des moments différents. Pour cette formation, il existerait un formulaire de liste de présences spécifique à remplir par le demandeur. Comme la formation dispensée par la demanderesse aurait été assurée par un seul formateur pour deux participants sur un même laps de temps et sur deux thèmes de formation différents, elle ne rentrerait pas non plus dans cette catégorie de formation éligible.

Il s'ensuivrait que la formation dispensée ne rentrerait ni dans le type de formation d'adaptation du poste du travail, ni dans celle du type formation interne structurée puisque la formation s'est déroulée en même temps pour les deux personnes et sur deux thèmes de formation différents par un seul formateur.

Face aux explications fournies par la demanderesse, le délégué du gouvernement fait valoir que celle-ci aurait utilisé le formulaire de la liste de présences « *adaptation au poste de travail* » et aurait de plus soumis une demande de remboursement d'une partie des coûts salariaux du formateur alors que ces frais ne seraient pas remboursables dans ce cas de figure.

La partie étatique ajoute encore que la notice explicative à laquelle la demanderesse s'est référée, aurait été publiée pour la première fois en 2002, tout en soulignant que la version publiée en novembre 2013 aurait trait à l'obligation de l'entreprise de soumettre un relevé d'identité bancaire, mais n'affecterait en rien le sujet litigieux, en l'occurrence l'adaptation du poste de travail par rapport à laquelle il n'y aurait eu aucune modification dans la notice explicative.

A titre liminaire, le tribunal relève que les moyens présentés par la demanderesse sont d'emblée à rejeter, pour autant qu'ils se rapportent à une décision d'exclusion de la demande du bénéfice des aides litigieuse, dans la mesure où, tel que cela a été retenu ci-avant, une telle décision n'a pas été prise en l'espèce.

Pour le surplus, pour autant que les contestations de la demanderesse tenant à la proportionnalité se rapportent à la décision de refus d'approbation du rapport final et d'accorder les aides pour l'année 2012, il convient de relever que dans le cadre d'un recours en annulation, le tribunal a le droit et l'obligation d'examiner l'existence et l'exactitude des faits matériels qui sont à la base de la décision attaquée, de vérifier si les motifs dûment établis sont de nature à motiver légalement la décision attaquée et de contrôler si cette décision n'est pas entachée de nullité pour incompétence, excès ou détournement de pouvoir, ou pour violation de la loi ou des formes destinés à protéger des intérêts privés. De même, il peut examiner si la mesure prise n'est pas manifestement disproportionnée par rapport aux faits établis, en ce sens que cette disproportion laisse entrevoir un usage excessif du pouvoir par l'autorité qui a pris la décision, voire un détournement du même pouvoir par cette autorité.

Si, en l'espèce, la non-conformité de la déclaration des heures de formation sur trois journées n'est pas contestée, les parties sont en litige sur la question de savoir s'il s'agit d'une simple erreur de saisie, due à une mauvaise compréhension de la procédure à suivre et des formulaires à employer, comme le soutient la demanderesse, ou s'il s'agissait d'une manœuvre frauduleuse, tel que le soutient la partie étatique.

Force est de constater que si en vertu des dispositions afférentes des articles L.542-7 et suivants du Code du travail, ainsi que du règlement grand-ducal du 22 janvier 2009, l'octroi de l'aide directe en matière de formation professionnelle continue est soumis à une certaine procédure à suivre, passant par un projet de formation qui doit être approuvé et ensuite un rapport final qui doit pareillement être approuvé, la loi n'envisage pas la possibilité pour le ministre de refuser tout simplement l'octroi de l'aide financière en cas de constatation d'une fraude, le seul cas de figure d'une déclaration frauduleuse envisagé par la loi étant celui inscrit à l'article L.542-19 (3) du Code du travail, non appliqué en l'espèce, et qui permet d'exclure une entreprise des aides pour une certaine durée au cas où une entreprise a tenté d'obtenir indûment une participation financière de l'Etat soit au moyen d'informations inexactes ou incomplètes, soit par l'introduction répétée des mêmes pièces.

A titre superfétatoire, le tribunal constate, de concert avec la partie demanderesse, que la différence au niveau de heures déclarées est marginale par rapport au volume global des heures de formation, à savoir 24 heures de formation sur un total de 2.309 heures sur l'année 2012, nombre avancé par la demanderesse et non contesté par la partie étatique.

De même, l'écart s'est limité à trois journées sur toutes les formations dispensées durant l'année 2012.

Au regard du caractère marginal de cette différence de déclaration, et au regard des explications fournies par les deux parties suivant lesquelles une notice d'explication publiée en 2002 a dû clarifier la procédure à suivre de manière à admettre que l'application pratique des dispositions en la matière est susceptible de susciter des difficultés, et à défaut d'autres éléments

fournis par la partie étatique de nature à conforter sa thèse d'une déclaration frauduleuse, le tribunal est amené à retenir qu'une intention frauduleuse ne se dégage pas des éléments du dossier soumis à son appréciation.

Le tribunal est dès lors amené à conclure que comme, par ailleurs, les conditions d'octroi de l'aide en relation avec une formation professionnelle pour un budget allant au-delà de 75.000 €, sont remplies, ce qui n'est pas contesté en l'espèce, et à défaut de dispositions de la loi permettant au ministre de refuser complètement l'octroi de l'aide dans l'hypothèse du constat d'une fraude, d'une part, et comme en l'espèce l'existence d'une intention frauduleuse n'est même pas prouvée, le ministre a en l'espèce commis une erreur manifeste d'appréciation en refusant d'approuver le rapport final et en refusant en conséquence l'octroi des aides litigieuses, au lieu de faire abstraction des heures erronément déclarées et d'accorder l'aide pour les heures de formation dont la régularité n'a pas été remise en cause.

Il suit de l'ensemble des considérations qui précèdent que la décision du 23 mai 2014 encourt l'annulation.

Quant à l'indemnité de procédure d'un montant de 1.500 euros réclamée par la demanderesse sur le fondement de l'article 33 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, celle-ci est rejetée dans la mesure où il n'est pas établi en quoi il serait inéquitable de laisser à son unique charge les frais non compris dans les dépens.

**Par ces motifs,**

le tribunal administratif, troisième chambre, statuant à l'égard de toutes les parties ;

se déclare incompétent pour connaître du recours principal en réformation ;

reçoit le recours subsidiaire en annulation en la pure forme ;

au fond le déclare justifié, partant annule la décision de la directrice adjointe à la formation professionnelle du 21 mars 2014 et la décision du ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse du 23 mai 2014 et renvoie le dossier devant ledit ministre ;

rejette la demande en paiement d'une indemnité de procédure formulée par la demanderesse ;

condamne l'Etat aux frais.

Ainsi jugé par:

Claude Fellens, vice-président,
Annick Braun, premier juge,

Daniel Weber, juge,

et lu à l'audience publique de vacation du 22 juillet 2015 par le vice-président, en présence du greffier Judith Tagliaferri.

s. Judith Tagliaferri s. Claude Fellens

**Reproduction certifiée conforme à l'original**
Luxembourg, le 22 juillet 2015
Le greffier du tribunal administratif